

清代台灣 廳縣制度之研究

張勝彥 著

員調回內地補用仰見我

皇上軫念邊方體恤臣工無所不至第思調臺
各官統計前後協辦之期在臺不過半年
而獨當其任者實止半年為期近若係
賢員自必仰體

慈奮力急公苟屬庸員未必可以任不久

草率塞責諸事諉延致生弊竇臣愚昧之

見請凡調臺各官到任二年督撫另選賢

員赴臺協辦半年舊員調回內地補用則

華世出版社 印行
1993年3月

清代台灣 廳縣制度之研究

張勝彥 著

華世出版社 印行

資料
PDG

清代台灣廳縣制度之研究

1993年3月初版

作者：張勝彥

出版者：華世出版社

局版台業字第0247號

發行者：新化圖書有限公司

台北市和平東路一段198號9樓

TEL：3633969 FAX：3620717

印刷者：全壘打字印刷有限公司

台北市龍泉街13號2樓

TEL：3636939・3637869

郵政劃撥：16990799 邱月華帳戶

定價：精裝300元

ISBN 957-579-004-9

平裝250元

ISBN 957-579-005-7

清代台灣廳縣制度之研究

目次

前 言	1
第一章 廳縣轄區之劃定與調整	5
第一節 康熙二十三年知縣轄區之劃定	5
第二節 雍正乾隆年間廳縣之設置與調整	10
第三節 嘉慶年間噶瑪蘭廳之設置	18
第四節 同治光緒年間廳縣之大幅調整	26
附 註	45
第二章 廳及其附屬官署之組織與職掌	59
第一節 雍正乾隆年間廳之組織與職掌	59
第二節 嘉慶至同治年間廳之組織與職掌	68
第三節 同治光緒年間廳之組織與職掌	75
附 註	78
第三章 縣及其附屬官署之組織與職掌	83
第一節 康熙年間縣之組織與職掌	83
第二節 雍正乾隆年間縣之組織與職掌	88
第三節 嘉慶至同治年間縣之組織與職掌	96
第四節 光緒年間縣之組織與職掌	100
附 註	113
第四章 廳之經費分配與官役待遇	121

II 清代台灣廳縣制度之研究

第一節	雍正乾隆年間廳之經費分配與官役待遇	121
第二節	嘉慶至同治年間廳之經費分配與官役待遇	129
第三節	同治光緒年間廳之經費分配與官役待遇	135
附 註		139
第五章	縣之經費分配與官役待遇	145
第一節	康熙年間縣之經費分配與官役待遇	145
第二節	雍正乾隆年間縣之經費分配與官役待遇	152
第三節	嘉慶至同治年間縣之經費分配與官役待遇	163
第四節	光緒年間縣之經費分配與官役待遇	167
附 註		177
第六章	廳縣首長之任用與出身	185
第一節	康熙年間廳縣首長之任用與出身	185
第二節	雍正乾隆年間廳縣首長之任用與出身	192
第三節	嘉慶至同治年間廳縣首長之任用與出身	221
第四節	光緒年間廳縣首長之任用與出身	253
附 註		281
結 語		293
徵引文獻		297
跋		305



表目次

表 1-1	嘉慶十六年各廳縣人口	26
表 1-2	新竹縣光緒十九年各堡之面積與人口	38
表 1-3	苗栗縣光緒十六年至十八年各堡之面積與人口	39
表 1-4	雲林縣光緒十九年各堡面積與人口	40
表 1-5	鳳山縣光緒十九年各里面積與人口	41
表 1-6	恒春縣光緒十五年各里面積與人口	42
表 1-7	台灣府州廳縣光緒十九年漢人人口統計	43
表 2-1	雍正乾隆年間台灣廳署之差役人數配置表	67
表 2-2	嘉慶至同治中葉各廳官員吏員表	73
表 2-3	嘉慶至同治中葉各廳差役人數配置表	74
表 3-1	康熙年間台鳳諸三縣各文官衙門及其差役之編制員額表	87
表 3-2	康熙年間台灣鳳山諸羅三縣官員編制表	88
表 3-3	乾隆三十一年台鳳諸彰四縣衙門及其差役之編制員額表	93
表 3-4	乾隆末年台鳳嘉彰四縣職官配置表	95
表 3-5	嘉慶二十年台鳳嘉彰四縣文職官吏員額編制表	97
表 3-6	嘉慶二十四年台鳳嘉彰四縣文官衙門及其差役之編制 員額表	98
表 3-7	台灣建省後宜淡新苗台彰雲嘉安鳳恒十一縣文職官吏 編制員額表	103
表 4-1	雍正末葉至乾隆三十五年澎湖廳經費分配和官役待遇表	124
表 4-2	乾隆八年淡水廳經費使用分配和官役待遇情形表	126
表 4-3	嘉慶末年淡水廳實際存留經費分配和官役待遇情形表 ..	130
表 4-4	光緒十一年澎湖廳實際存留經費分配和官役待遇情形表	137

IV 清代台灣廳縣制度之研究

表 5-1	滿清初領台時台鳳諸三縣存留經費各項分配情形表	147
表 5-2	滿清初領台時台鳳諸三縣存留經費分類分配情形表	148
表 5-3	康熙二十六年至康熙末年台灣鳳山諸羅縣存留經費之 分配情形表	151
表 5-4	乾隆八年台鳳諸彰四縣存留經費分類分配情形表	159
表 5-5	乾隆三十二年台灣鳳山二縣存留經費分配情形表	160
表 5-6	乾隆三十二年諸羅彰化二縣存留經費分配情形表	161
表 5-7	乾隆三十二年台鳳諸彰四縣存留經費分類分配情形表	162
表 5-8	乾隆五十五年台鳳嘉彰四縣存留經費分類分配情形表	163
表 5-9	嘉慶二十四年台鳳嘉彰四縣存留經費分類分配情形表	165
表 5-10	台灣建省後新竹苗栗安平恒春縣存留經費分類分配 情形表	172
表 5-11	台灣清代各縣存留經費分類分配情形表	174
表 5-12	台灣清代各縣存留經費項目變動情形表	175
表 6-1	台灣康熙年間知縣出身及任期分組統計表	189
表 6-2	台灣康熙年間知縣出身統計表	191
表 6-3	台灣康熙年間知縣族別籍貫別統計表	193
表 6-4	台灣雍正年間知縣出身及任期分組統計表	201
表 6-5	台灣雍正年間知縣出身統計表	202
表 6-6	台灣雍正年間同知通判出身及任期分組統計表	202
表 6-7	台灣雍正年間同知通判族別籍貫別統計表	204
表 6-8	台灣雍正年間知縣族別籍貫別統計表	205
表 6-9	台灣乾隆年間同知通判出身及任期分組統計表	213
表 6-10	台灣乾隆年間知縣出身及任期分組統計表	215
表 6-11	台灣乾隆年間同知通判族別籍貫別統計表	219
表 6-12	台灣乾隆年間知縣出身及任期分組統計表	220

表 6-13	台灣嘉慶年間同知通判出身及任期分組統計表	226
表 6-14	台灣嘉慶年間知縣出身及任期分組統計表	228
表 6-15	台灣道光年間同知通判出身及任期分組統計表	230
表 6-16	台灣道光年間知縣出身及任期分組統計表	232
表 6-17	台灣咸豐年間同知通判出身及任期分組統計表	234
表 6-18	台灣咸豐年間知縣出身及任期分組統計表	235
表 6-19	台灣同治年間同知通判出身及任期分組統計表	237
表 6-20	台灣同治年間知縣出身及任期分組統計表	239
表 6-21	台灣嘉慶年間同知通判族別籍貫別統計表	244
表 6-22	台灣嘉慶年間知縣族別籍貫別統計表	246
表 6-23	台灣道光年間同知通判族別籍貫別統計表	247
表 6-24	台灣道光年間知縣族別籍貫別統計表	249
表 6-25	台灣咸豐年間同知通判族別籍貫別統計表	250
表 6-26	台灣咸豐年間知縣族別籍貫別統計表	251
表 6-27	台灣同治年間同知通判族別籍貫別統計表	252
表 6-28	台灣同治年間知縣族別籍貫別統計表	254
表 6-29	台灣光緒年間同知通判出身及任期分組統計表	261
表 6-30	台灣光緒年間知縣出身及任期分組統計表	263
表 6-31	台灣光緒年間同知通判族別籍貫別統計表	265
表 6-32	台灣光緒年間知縣族別籍貫別統計表	267
表 6-33	清代台灣同知通判實授兼攝署理情形統計表	270
表 6-34	清代台灣歷朝各縣知縣實授兼攝署理情形統計表	271
表 6-35	清代台灣同知通判平均任期統計表	273
表 6-36	清代台灣知縣平均任期統計表	274
表 6-37	台灣清代歷朝同知通判出身統計表	275
表 6-38	台灣清代歷朝知縣出身統計表	276

VI 清代台灣廳縣制度之研究

表 6-39	台灣清代歷朝同知通判族別籍貫別統計表	279
表 6-40	台灣清代歷朝知縣族別籍貫別統計表	280



前言

台灣位居中國大陸之東南，與中國大陸僅一水之隔，但在西元十七世紀以前，幾乎尚無大量漢人居住其間。西元十七世紀前後，由於中國大陸人口達到飽和，此後中國大陸東南沿海居民陸續大量移民到海外，其中不少人就移居到台灣，台灣遂逐漸成為以漢人文化為主流的社會。

今日之台灣不僅是漢人為主流的社會，且在各方面已發展至接近先進國家的水準，然而同為漢人為主流的中國大陸，就總的而言，仍落後先進國遠甚。台灣何以能領先中國大陸，而有今日之成就，遂成為國際間學術界人士所關心，且有興趣研究的問題。

欲了解今日之台灣，則研究台灣史乃不可或缺的工作。台灣，在日治時代，由於日本當局的積極蒐集和整理台灣史料，加上在第二次世界大戰後，台灣銀行經濟研究室、台灣省文獻委員會、中央研究院等機構，也在台灣史料的整理和出版上下過功夫，以致在研究台灣史時，在資料的取得上，較比研究中國大陸任何地區都來得方便許多，基於上述諸多理由，本人乃選擇研究台灣史。

台灣近四十多年以來，對台灣史之研究雖然逐漸蔚為風氣，但因受台灣國內史學研究潮流的影響，台灣史之研究，一直以研究社會經濟史、抗日運動史及民主運動史者為多，從事制度史，尤其是政治制度史之研究者甚少。依據本人初步的統計，在台灣省文獻委員會出版之「台灣文獻」（季刊）從一九四六年至一九八八年間所刊登的一千一百七十九篇文章中，有關台灣制度史的僅十六篇，其中藤井志津枝的「從台灣總督府官制的變遷論抗日運動的鎮壓」一文與台灣政治制

2 清代台灣廳縣制度之研究

度有關，至於有關清代台灣政治制度史之文章則付諸闕如。此外，自一九五二年至一九八八年台灣全國各大學有關台灣史之博士、碩士論文共有一百五十四篇，其中有關制度史的僅七篇，此七篇中關於台灣政治制度史的僅林聖芬的「清代台灣之團練制度」、張舜華的「台灣官制中「道」的研究」和許雪姬的「清代台灣武備制度的研究——台灣的綠營」三篇而已。然而不能僅以上述數據做為了解台灣政治制度史之研究狀況。事實上尚有一些有關此等台灣政治制度史的佳作散見於其他刊物中，雖則從前述數據，已看得出台灣政治制度史之研究，有待更多學者的參與，如此才能提供人們對台灣史得一較完整之認識的較佳環境。

清代台灣之廳縣機構是滿清統治台灣的基層文職機構，因此研究清代台灣廳縣制度是認識或研究台灣政治制度史的重要手段之一。目前有關清代台灣廳縣制度之研究的文章，有謝國誠的「台灣行政機構史論——從地政治學看台灣行政機構」、王金連的「清代的台灣行政組織」、夏承鉞的「明清兩代的台灣郡縣建置」、金鑠的「清代台灣文官制度之研究」、戴炎輝的「清代地方官治的組織及其實際運用」、蘇同炳的「清乾隆時台灣各廳縣衙門的組織與職掌研究」和其他學者專家的論著，於此不一一列舉。上述謝、王、夏、金諸氏之文章主要是敘述台灣文職機構之沿革，與其標題略有出入。戴氏一文共分五章，第一章論及廳縣之組織、職務和實際運用，其餘四章分別以胥吏、差役、幕友、家丁、吏差之舞弊做為其探討的項目。此文美中不足之處，乃戴氏對上述各項目，係以水平式的方式加以探討，令讀者較不易掌握到上述各項目之時代變遷轉折的情貌。蘇氏的文章，僅就乾隆一朝台灣各廳縣衙門的組織與職掌加以研究，同樣令讀者無法藉此認識清代台灣廳縣制度究竟如何。有鑑於此，本論文擬分成廳縣管轄區之劃定與調整，廳縣衙門及其附屬衙門的組織與職掌、廳縣之經費使用分

配狀況、廳縣官員和差役之待遇、官員之任用與出身等項目來探討。進一步的說，將於論文中探究清廷在何動機和狀況下，依何種準則來劃定和調整廳縣轄區，每次調整廳縣轄區時，清廷的動機、立場態度和所依的準則如何；各廳縣間的組織、編制和職掌如何，其組織和職掌在不同時代的變化情形；透過一連串的統計來分析各廳縣之經費使用分配情形，即探究各項經費在各廳縣總經費所佔的比率如何，不同時代其各項經費各佔該總經費的比率有無變化；同樣將透過統計數據探討各廳縣官員、差役之待遇、官員之任用與出身等有關時代性和地區性的差異等諸問題。總而言之，本論文將藉由上述諸項目，並透過一系列和一連串的統計，針對清代台灣廳縣制度做多角度的縱剖和橫切面的研究，則相信對此一制度的內涵、變遷和在清代台灣歷史上所扮演的角色，將獲得更清晰而具體的認識。惟限於個人精力和文獻資料的關係，關於廳縣之教育、司法、幕友、家人、胥吏及土著區之行政等諸項課題，則不在本論文研究範圍之列。



第一章 廳縣轄區之劃定與調整

第一節 康熙二十三年知縣轄區之劃定

西元十七世紀初葉，漸有大量漢人移民到台灣，但到明永曆十五年（清順治十八年、西元一六六一年）以後才開始有漢人在此建立政權。自是而後，漢人逐漸成爲此一島嶼的主宰者，並發展爲全台灣的主要成員。

明季滿人入關，明延平郡王鄭成功以金門和廈門爲根據地，勤王抗清。永曆十四年，鄭氏北伐失敗，乃採何斌之建議，計劃東征台灣。次年四月，鄭氏率軍登陸台灣，準備以台灣做爲反清復明之基地。同年五月，鄭氏在台設置一府二縣。府爲承天府，縣爲天興縣和萬年縣（註1），是爲台灣郡縣制度之開始。未幾鄭成功去逝，其子鄭經平定其反對勢力之後繼爲延平郡王。鄭經繼王位之後，改台灣之縣爲州，並設南路、北路和澎湖三安撫司（註2）。

清康熙二十二年（西元一六八三年）滿清政府派靖海將軍施琅率兵攻打台灣，鄭成功之孫鄭克塽乃向滿清投降，延平郡王國告亡。

滿清消滅鄭氏政權之初，其時有些人對台灣的看法，或說：

東緣，高邱之阻以作屏，臨廣洋之險以面勢；無仙蹤神跡之奇，無樓台觀宇之勝。有山則頑翳於蔓草，有水則鹵浸於洪濤；鹿豕狸鼠之所蟠，龍蛇蜃虺之所游。夫既限之荒裔，而求天作地成之景，皆無所得（註3）。

或說：

此一塊荒壤，無用之地耳，去之可也。……得其地不足以耕，

得其人不足以臣(註4)。

或說：

海外丸泥，不足爲中國加廣；裸體文身之番，不足與共守；日費天府金錢於無益，不若徙其人而空其地(註5)。

滿清康熙皇帝也說：

台灣僅彈丸之地，得之無所加不得無所損(註6)。

由是足見其時從皇帝以下不少人認爲台灣是野蠻人住其間之未闢彈丸般小荒島，對中國而言無甚價值，才会有棄地遷民回中國大陸的論調。

魏源「聖武紀略」之「康熙戡定台灣記」記說：

方鄭氏之初平也，廷議以其孤懸海外，易藪賊，欲棄之，專守澎湖(註7)。

說明當時朝廷有人主張放棄台灣，僅守澎湖。

正當滿清中央針對台灣「棄留」問題舉棋不定之際，施琅於清康熙二十二年十二月二十二日上疏給康熙皇帝說明台灣「棄留」的利弊得失，在其「恭陳台灣棄留疏」中如是說：

台灣地方北連吳會，南接奧嶠，延袤數千里。山川峻峭，港道紆迴，乃江、浙、閩、粵四省之左護；……奉旨征討，親歷其地，備見沃野土膏，物產利溥，耕桑並稱，魚鹽滋生。滿山皆屬茂樹，遍處俱植修竹。硫磺、水藤、糖蔗、鹿皮，以及一切日用之需，無所不有。……實肥饒之區，險阻之域。……此地若棄爲荒陬，復置度外，則今台灣人居稠密……農工商賈各遂其生，一行徙棄，安土重遷，失業流離，殊費經營，實非長策。況以有限之船，渡無限之民，非閱數年難以報竣。使渡載不盡，……則該地之深山窮谷，竄伏潛匿者，實繁有徒，和同土番，從而嘯聚，假以內地之逃軍閃民，急者走險，……剽掠濱海；……此地原爲紅毛住處，無時不在涎貪，……一爲紅毛所有……

沿海諸省斷難晏然無慮。……如僅守澎湖，而棄台灣，則澎湖孤懸汪洋之中，土地單薄，界於台灣，遠隔金廈，豈不受制於彼而能一朝居哉？是守台灣則所以固澎湖。…海氛既靖，內地溢設之官兵，盡可陸續汰減，以之分防台灣、澎湖兩處。台灣…澎湖……通計共兵一萬名，足以固守。又無添兵增餉之費。…蓋籌天下之形勢，必求萬全。台灣一地雖屬外島，實關四省之要。……即爲不毛荒壤，必藉內地輓運，亦斷斷乎其不可棄。……臣思棄之必釀成大禍，留之誠永固邊圉(註8)。

施氏顯然強烈反對放棄台灣。上述疏中雖然提到棄地遷民將造成人民流離失所，並就經濟的角度提到台灣土地肥沃物產豐，但是主要是從戰略的觀點，一再強調台灣在國防上的重要性，基於此曾於疏中指出遷民的實際困難，認爲放棄台灣，則台灣或成爲海盜聚集地，或將落入外人之手，如此將嚴重威脅到中國東南沿海的國防安全和地方治安。他最後強調台灣地位之重要已到即使是不毛之地，也需藉中國大陸之接濟來保住它。康熙二十三年正月二十一日，康熙帝曾對大學士李蔚等說：

台灣棄取所關甚大，鎮守之官三年一易，亦非至當之策。若徙其人民，又恐失所；棄而不守尤爲不可。爾等可會同議政王大臣、九卿、詹事、科道再行確議具奏(註9)。

可知康熙皇帝看過施琅奏疏後，對台態度已由先前的不重視轉爲重視，並已明白指示不放棄台灣，下令大學士等與議政王以下諸要員確實商議。清廷議政王等尋飭福建督、撫、提、鎮等要員，就如何統治台灣一事詳加商議(註10)。

「大清聖祖實錄」康熙二十三年四月十四日記說：

差往福建料理錢糧侍郎蘇拜會同福建督、撫、提督疏言：「台灣地方千餘里，應設一府三縣，設巡道一員分轄。應設總兵一

員、副將二員、兵八千，分爲水陸八營。澎湖應設副將一員、兵二千，分爲二營。每營各設遊、守、千、把等官」。從之（註11）。

清廷終將台灣劃歸福建省管轄，於台灣設一府三縣，並設分巡道和總兵官鎮守之。

綜而言之，滿清政府是基於鞏固東南沿海國防和地方治安的考量，在不增加中央政府之財政負擔和不增加兵員人力的前提下，才將台灣納入版圖，至於台灣地區人民之福祉，並非決定台灣棄留之關鍵所在。

滿清既將台灣納入版圖，於全台設一台灣府，府下劃爲台灣、鳳山、諸羅三縣，係將延平郡王國時代的天興州改爲諸羅縣，萬年州分爲台灣縣（府治附郭）和鳳山縣而成（註12）。此三縣之轄境範圍大小不一致，所管轄之坊、里、庄、鎮和社數多寡不等，即台灣縣轄四坊十五里，其縣境範圍由縣治東至咬狗溪大腳山五十里，西至澎湖轄三十六嶼，大洋水程四更，除水程外，東西廣五十里；南至鳳山縣安平鎮交界十里，北至新港溪（按今之鹽水溪）與諸羅縣交界，南北延袤四十里。鳳山縣轄七里二庄十二社一鎮，其縣境範圍，由縣治東至淡水溪二十五里，西至打狗仔港二十五里，東西廣五十里；南至沙馬磯頭（按在今屏東縣貓鼻頭）三百七十里，北至台灣縣文賢里二層行溪一百二十五里，南北延袤四百九十五里。諸羅縣轄四里三十四社，其縣境範圍，由縣治東至大居佛（按今之嘉義縣番路鄉）二十一里，西至大海三十里，東西廣五十一里；南至新港溪與台灣縣交界一百四十里，北至雞籠城（按今之基隆和平島）二千一百七十五里，南北延袤二千三百一十五里（註13）。當時各縣境內人口衆寡也並不相同：台灣縣境內約有八千三百五十九戶一萬六千三百九十八人（全爲漢人）；鳳山縣境內約有漢人兩千四百五十五戶六千九百一十人，土著（非漢人，當時被漢人稱爲「番」）三千五百九十二人（並無編戶）漢人和